

# Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt?

---

Gastautor

2014-06-25T12:34:03

von [IBRAHIM KANALAN](#)



Dürfen

Kommunen Regeln festsetzen, wie bestimmte Gebrauchsgüter aus dem Ausland herzustellen sind? Haben also die Kommunen die Pflicht festzusetzen, an welche menschenrechtlichen Standards sich die deutschen Unternehmen zu halten haben, wenn sie Gebrauchsgüter importieren? Oder hat Deutschland Schutzpflichten gegenüber Staatsangehörigen anderer Staaten, die aufgrund des Verhaltens von deutschen Staatsangehörigen im Ausland ums Leben gekommen sind?

Solche Fragen sind seit einiger Zeit Gegenstand zahlreicher Diskussionen in der Öffentlichkeit und der juristischen Welt. Im Kern geht es bei der Auseinandersetzung um die sogenannten extraterritorialen Staatenpflichten. In diese Debatte hat sich erneut auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg eingemischt. In einem relativ unspektakulären Fall hat der Gerichtshof eine Entscheidung mit weitreichenden Folgen getroffen. Die Rede ist von der Entscheidung [Gray gegen Deutschland](#) vom 22. Mai 2014 (Nr. 49278/09).

## Was war passiert?

Ein britischer Staatsangehöriger starb im Februar 2008 nach einer Fehlbehandlung durch einen deutschen Arzt in Großbritannien. Der deutsche Staatsangehörige hatte bei einem Wochenenddienst als Vertretungsarzt einen britischen Staatsangehörigen zu Hause aufgesucht und diesem eine tödlich wirkende Dosis eines Schmerzmittels verabreicht. Nach dem tödlichen Vorfall kehrte der Arzt zurück

nach Deutschland. Später wurden Ermittlungen sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien eingeleitet. Im März 2009 wurde der Arzt wegen fahrlässiger Tötung zu einer Freiheitsstrafe von neun Monaten auf Bewährung verurteilt. Ein Auslieferungersuchen seitens Großbritanniens (Europäischer Haftbefehl) wurde durch das [Oberlandesgericht](#) Hamm mit der Begründung abgelehnt, es habe bereits eine Verurteilung in Deutschland stattgefunden.

Zwei Söhne des verstorbenen britischen Staatsangehörigen reichten im September 2009 Beschwerde beim EGMR gegen Deutschland und Großbritannien ein. Laut den Antragstellern sei Deutschland seiner Verpflichtung, die Rechte und Freiheiten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) allen seiner „Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ zuzusichern (Art. 1 EMRK), nicht nachgekommen. Denn aus dem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) erfolge die prozedurale Pflicht, für effektive bzw. angemessene Ermittlungen zu sorgen. Deutschland habe diese Pflicht verletzt, weil die Todesumstände nicht wirksam untersucht wurden. Des Weiteren habe Deutschland der Auslieferung nach Großbritannien widersprochen, wo der deutsche Staatsangehörige mit einer höheren Strafe zu rechnen hatte.

### **Wie bitte? Verletzung Deutschlands Schutzpflichten auf britischem Territorium?**

Nach der Verinnerlichung des Sachverhalts drängt sich die Frage auf, ob die Beschwerde überhaupt zulässig ist. Denn der britische Staatsangehörige befindet sich weder auf deutschem Territorium noch unterliegt er in Großbritannien bei der Behandlung durch einen deutschen Arzt der deutschen Hoheitsgewalt. Nach Art. 1 EMRK aber sichern die Vertragsstaaten die Rechte und Freiheiten aus der Konvention allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zu. Mit anderen Worten ist der Anwendungsbereich der Konvention nur dann eröffnet, wenn deutsche Hoheitsgewalt vorliegt.

Wer auf eine Ausführung des Gerichts hierzu wartet, wird enttäuscht. Weder die Bundesregierung noch das Gericht hielten es für notwendig, sich mit der Frage der Anwendbarkeit auseinanderzusetzen. Dabei hätte es nahe gelegen der Frage nachzugehen, ob in diesem Fall überhaupt eine Pflicht Deutschlands aus [Art. 1 EMRK](#) bestehen kann und folglich, ob die EMRK extraterritoriale Schutzpflichten begründet. Im Ergebnis prüft das Gericht die Verletzung des Art. 2 EMRK und stellte fest, dass keine Verletzung vorliegt. Die Strafverfolgung sei nicht zu beanstanden.

### **Gibt es extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt?**

Die Frage, ob sich aus Menschenrechtsverträgen extraterritoriale Staatenpflichten (Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten) ergeben, wird in der Rechtsprechung und Lehre in der Regel nicht generell beantwortet, sondern nur konkret in Bezug auf die einzelnen Konventionen. Je nachdem, ob es sich um bürgerliche und politische Rechte oder wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte handelt, wird die Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten unterschiedlich bewertet.

Für die bürgerlichen und politischen Menschenrechte wird angenommen, dass sie extraterritoriale Staatenpflichten nur soweit begründen, als eine Hoheitsgewalt außerhalb des Territoriums besteht.

Im Wesentlichen wird mit dem Wortlaut der einschlägigen Menschenrechtskonventionen argumentiert. Sowohl der UN-Zivilpakt, die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) als auch die EMRK gehen davon aus, dass die Vertragsparteien die in den jeweiligen Menschenrechtsinstrumenten kodifizierten Rechte und Freiheiten allen ihrer Herrschaftsgewalt bzw. Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zusichern ([Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt](#), [Art. 1 EMRK](#), [Art. 1 AMRK](#)). Die Beschwerde- und Überwachungsorgane der jeweiligen Vertragswerke haben sich in der Vergangenheit mehrmals mit der Frage der extraterritorialen Staatenpflichten auseinandergesetzt. In Anlehnung an den Wortlaut setzen sie in der Regel für die Anwendbarkeit der Verträge außerhalb des Territoriums eine tatsächliche bzw. effektive Kontrolle (*effective control*) des Staates voraus (siehe zum Beispiel [UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 31](#); [EGMR, Bankovic gegen Belgien u.a.](#)).

Im Gegensatz zu UN-Zivilpakt, AMRK und EMRK enthält der UN-Sozialpakt keine Regelung, nach der die Rechte und Freiheiten des Paktes nur Personen zuzusichern sind, die der Hoheitsgewalt unterstehen (vgl. [Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt](#)). Die einschlägige Regelung aus Art. 2 UN-Sozialpakt legt zwar nicht ausdrücklich fest, dass die Staatenpflichten universell gelten, es wird aber auch keine Beschränkung vorgenommen. Darüber hinaus beinhaltet der UN-Sozialpakt explizit unter Hervorhebung internationaler Hilfe und Zusammenarbeit Regelungen zu grenzüberschreitenden Staatenpflichten. So heißt es in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“ (siehe für die Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit auch [Art. 11 und 23 UN-Sozialpakt](#)). Im Ergebnis wird überwiegend vertreten, dass sich aus dem UN-Sozialpakt extraterritoriale Staatenpflichten ergeben, ohne dass es auf das Vorliegen der Hoheitsgewalt ankommt.

Der Umfang der Staatenpflichten ist dabei umstritten. Die Geltung der Pflichtentrias (Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht) scheint sich zumindest in Bezug auf den UN-Sozialpakt durchzusetzen (vgl. beispielsweise [Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten](#)).

## **Hat der EGMR extraterritoriale Staatenpflichten unabhängig von der Hoheitsgewalt entwickelt?**

Wie ist nun diese Entscheidung aus Straßburg zu interpretieren? Kann hieraus eine konkludente Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt angenommen werden? Berücksichtigt man die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Vergangenheit, ist es relativ unwahrscheinlich, dass der Gerichtshof in einem brisanteren und politisch relevanteren Fall erneut eine ähnliche Entscheidung treffen könnte. Das hat uns vor allem die Entscheidung in

der Sache [Bankovic](#) gezeigt – dort hat der EGMR konstatiert, dass extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention nur im Falle der Ausübung einer tatsächlichen Kontrolle in Betracht kommt. Auf der anderen Seite aber darf der Entscheidung des Gerichtshofs nicht jegliche Aussagekraft abgesprochen werden. Der Gerichtshof hat – bewusst oder unbewusst – implizit angenommen, dass extraterritoriale Schutzpflichten auch jenseits der Hoheitsgewalt bestehen können. Die Konvention kann also unter Umständen extraterritoriale Schutzpflichten begründen, ohne dass es auf die Ausübung einer tatsächlichen Kontrolle außerhalb des Territoriums ankommt.

Sind wir nun in Zeiten angelangt, in denen die Anerkennung der extraterritorialen Staatenpflichten durch implizite Bestätigung voranschreitet? Denn auch das [Bundesverwaltungsgericht](#) hat kürzlich in Zusammenhang mit der Verfassungsmäßigkeit einer kommunalen Bestattungs- und Friedhofssatzung implizit angenommen, dass die Kommunen Regelungen mit Wirkung für Gebrauchsgüter aus dem Ausland treffen dürfen, die die Bekämpfung der ausbeuterischen Kinderarbeit als Ziel haben (Urt. vom 16. Oktober 2013 – 8 CN 1/12). Mit anderen Worten wurde der Argumentation der Kommune entsprochen, dass die kommunalen Vorschriften der Umsetzung eines „weltweiten politischen Anliegens, nämlich der Bekämpfung von ausbeuterischer Kinderarbeit“ dienen können und „keinen spezifischen örtlichen Bezug“ aufzuweisen brauchen.

Trotz der jüngsten Entscheidungen des EGMR ist es dennoch schwierig von der Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten allgemein auszugehen. Denn in dem vorliegenden Fall geht es nicht, wie beispielweise im Fall *Bankovic*, um Konstellationen in denen eine extraterritoriale staatliche Handlung vorliegt, sondern vielmehr um die Handlung eines Dritten, der zunächst nicht der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates unterliegt, sich aber später unter die Hoheitsgewalt begibt.

Mit dem EGMR kann aber nunmehr angenommen werden, dass die Vertragsstaaten in Bezug auf extraterritoriale Handlungen Dritter Schutzpflichten haben (extraterritoriale Schutzpflichten), soweit Dritte der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates unterstehen. Ob der EGMR die extraterritorialen Schutzpflichten über die Fälle der Strafverfolgung hinaus generell zur Anwendung bringen wird, wird abzuwarten sein.

